

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

### DESLOCAMENTOS COMPULSÓRIOS

SETEMBRO DE 2017

Grandes Obras estão entre as principais causas de deslocamentos compulsórios

Parte da população atingida não é reconhecida como tal, e não acessa programas de mitigação ou reparação dos impactos

Os processos de remoção e reparação são conflituosos e representam danos às famílias e riscos ao investimento

A pouca transparência e participação social estão entre as violações mais frequentes no contexto dos deslocamentos compulsórios no país

Faltam informações, normas e políticas que orientem a ação das empresas e do Estado frente aos deslocamentos populacionais causados por grandes empreendimentos

Grandes empreendimentos estão entre as principais causas de deslocamentos compulsórios em todo o mundo. Motivados pela instalação de infraestrutura logística, energética, intervenções urbanas, projetos agrícolas, e outros grandes projetos de investimento, os deslocamentos somaram mais 100 milhões de atingidos ao longo da década de 1990 (CERNEA, 1997).

Segundo relatório da Comissão Mundial de Barragens (WDC, 2000), nos anos 1990 entre 40 e 80 milhões de pessoas foram atingidas por barragens em todo o mundo, sendo grande parte destas não reconhecida nos processos mitigatórios de impactos e impedida de acessar direitos. As indenizações, quando ocorreram, apresentaram valores insuficientes e no reassentamento, medida que poderia constituir uma resposta adequada, a comissão aponta para a incapacidade de reestruturação dos meios e modos de vida.

No Brasil faltam informações precisas sobre os atingidos por grandes empreendimentos. As estimativas sobre este número subestimam os impactos, sendo recorrente o não reconhecimento e negligência à população atingida. De acordo com o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), é frequente a negação desta condição e apenas 30% das famílias atingidas são reconhecidas como tal, e, conseqüentemente, recebem algum tipo de compensação (2004, p.01).

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

### Problemas recorrentes

As **limitações nas concepções de atingido** comumente empregadas, que restringem os danos aos aspectos patrimoniais e os atingidos aos proprietários ou habitantes das áreas diretamente afetadas (áreas que recebem as infraestruturas ou são inundadas, no caso da formação dos reservatórios das barragens), estão no cerne dos conflitos desencadeados por processos de deslocamento (VAINER, 2008).

Para além dos deslocamentos físicos – que compreendem a perda ou abandono de terras, moradia, áreas agricultáveis, entre outras – impõe-se aos atingidos deslocamentos econômicos (CERNEA, 1997; WCD, 2000; IFC, 2001). Mesmo que não haja remoção das famílias, o deslocamento pode ocorrer através de perdas econômicas decorrentes da impossibilidade de acesso pleno aos meios de reprodução de seu modo de vida. Dependendo do tipo de empreendimento há outros aspectos que podem ser considerados, culminando na ampliação do conceito.

Processos de deslocamento compreendem dimensões não estritamente pecuniárias ou materiais. Há perdas individuais e coletivas resultantes da desestruturação de relações sociais, rupturas no tecido social, eliminação de práticas e saberes específicos, perda de valores imateriais, religiosos e culturais, impactos aos modos e estratégias de vida, à saúde física e mental dos atingidos, causando intenso sofrimento às famílias (VAINER, 2008; CERNEA, 2006; OLIVER-SMITH, 2009; ZHOURI et al, 2016).

### UHE BELO MONTE: CONSELHO RIBEIRINHO

A UHE Belo Monte deslocou cerca de 40 mil pessoas em seu processo de instalação. Mais de 7 mil famílias habitantes das áreas urbanas do município de Altamira e cerca de 2.500 das áreas rurais atingidas pelo empreendimento.

A remoção dos ribeirinhos moradores das margens e ilhas do Xingu gerou conflitos e denúncias de violações de direitos. O não reconhecimento como população tradicional, indenizações insuficientes, reassentamento distante do rio, entre outros tratamentos inadequados às famílias ribeirinhas, mobilizou atores em torno da questão.

Em 2016, a partir da recomendação do CNDH, MPF e SBPC, as famílias instituíram o Conselho Ribeirinho do Reservatório da UHE Belo Monte. Reconhecido pelo Ibama, o conselho funciona como instância de decisão e negociação coletiva, através da qual faz-se a auto identificação dos ribeirinhos atingidos e propõe-se soluções ao reassentamento e efetiva reparação.

**Registros oficiais falhos e/ou não consolidados** somados à inexistência de definição legal sobre a abrangência das definições de atingido fragilizam os trabalhos de recuperação de dados passados e mesmo a estimativa do número exato de atingidos no Brasil.

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

### MINISTÉRIO DAS CIDADES: PORTARIA Nº 317/2013

Dispõe sobre casos de deslocamentos de famílias de seu local de moradia ou de exercício de suas atividades econômicas, provocados pela execução de programa e ações sob gestão do Ministério das Cidades, inseridos no PAC.

Reconhece impactos às relações sociais e comunitárias das famílias atingidas e a ampliação do direito à moradia para além da casa em si, incluindo a restauração das condições sociais, de vida e de renda das famílias afetadas.

Recomenda que o deslocamento ocorra apenas em casos em que seja inevitável e orienta para garantia ampla participação das famílias atingidas nas etapas de planejamento e decisão para elaboração dos planos de mitigação.

### CADASTRO SOCIOECONÔMICO: DECRETO FEDERAL Nº 7342/2010

Ao instituir o Cadastro Socioeconômico para “identificação, qualificação e registro público da população atingida por empreendimentos que se destinam à geração de energia hidrelétrica”, o Decreto Federal nº 7342/2010 assegura a ampla publicidade dos dados coletados e amplia a condição de atingido, incluindo nesta os deslocamentos econômicos.

Também reconhece alguns impactos frequentes, tais como perda das fontes de renda e comprometimento da atividade pesqueira, à montante e à jusante dos empreendimentos.

A **insuficiência do arcabouço legal e políticas** que regulamentem procedimentos de identificação e quantificação da população afetada dão espaço às restritas noções de atingido empregadas. O estreitamento da noção ancora-se no imperativo da eficiência para utilização dos recursos e termina por negligenciar aspectos culturais e imateriais dos atingidos e invisibilizar grupos sociais (SIGAUD, 1986). As normativas existentes estão dispersas e orientam pontualmente a atuação de órgãos e instituições. Vale a destacar a Portaria nº 317/2013 do Ministério das Cidades, que orienta remoções urbanas no âmbito do PAC, e a regulamentação do cadastro socioeconômico para o caso de atingidos por barragens por meio do decreto nº 7342/2010.

**Cadastramentos socioeconômicos** frequentemente não alcançam parte da população afetada, por questões de origem conceituais e/ou operacionais, e padecem de transparência na condução dos processos de elaboração e aplicação. O levantamento de danos ao não incorporar procedimentos metodológicos participativos ou outras formas de escuta, resulta na **falta de informação aos atingidos** e muitas vezes em categorias e parâmetros utilizados que não refletem dimensões da vida cotidiana da população afetada. A limitação geográfica das noções de atingido pode restringir a amplitude espacial dos danos e impactos, circunscrevendo-os às áreas de instalação dos empreendimentos ou ao impacto direto causado por desastres.

**Processos de reparação insuficientes** privilegiam a aplicação de indenizações pecuniárias, cujas dimensões contabilizadas ancoram-se em perspectivas patrimoniais. Perdas imateriais ou coletivas, bem como o sofrimento social causado, são frequentemente desprezados.

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

**Negociações bilaterais** sobre as formas de indenização são recorrentes, ocorrendo muitas vezes sem a mediação do Estado ou proteção de direitos. O acesso aos **reassentamentos é por vezes dificultado** – embora essa seja a medida mais recomendada por referências nacionais e internacionais (CNDH, 2016; WDC, 2000; CERNEA, 1997; OLIVER-SMITH, 2009) – o que, juntamente com projetos de mitigação insuficientes, impõe **riscos à recomposição dos modos e estratégias de vida das famílias**.

### Contribuições do Grupo de Trabalho sobre Deslocamentos Compulsórios

- Compilar e sistematizar informações acerca dos deslocamentos compulsórios causados por grandes empreendimentos na Amazônia.
- Ampliar o diálogo entre os diferentes atores envolvidos nos processos de deslocamentos e reparação dos danos causados às famílias atingidas.
- Identificar referências para soluções das principais problemáticas identificadas pelo Grupo de Trabalho sobre Deslocamentos Compulsórios.
- Estimular a atualização e formulação de normativas que orientem para a efetividade dos processos de reparação da população atingida.

### POLÍTICA NACIONAL DE ATINGIDOS POR BARRAGENS (PNAB)

Proposta de projeto de lei apresentado pelo MAB em 2013, que, entre outros elementos, traz definição de atingido e apresenta um conjunto de impactos às famílias afetadas, implicando no reconhecimento de deslocamentos pela perda de: terras; capacidade produtiva; recursos pesqueiros; fontes de renda; inviabilidade de acesso aos recursos naturais, a terras de domínio público e propriedade coletiva; prejuízos aos meios e modos de subsistência à jusante e à montante dos reservatórios.

# Grandes Obras na Amazônia

## Aprendizados e Diretrizes

### Referências utilizadas

- CERNEA, Michel (1997). *The Risks and reconstruction model for resettling displaced populations*. IN: World Development, v. 25, n. 10, pp.1569-1587, World Bank, Washington.
- CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos (2016). *Relatório sobre o rompimento da barragem de rejeitos da mineradora Samarco e seus efeitos sobre o vale do Rio Doce*. Brasília.
- MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens (2004). *Ditadura contra as populações atingidas por barragens aumenta a pobreza do povo brasileiro*. Brasília.
- MUGGAH, Robert (2015). The invisible displaced: a unified conceptualization of population displacement in Brazil. IN: *Journal of Refugee Studies*, Oxford University Press, vol. 28, n. 2.
- OLIVER-SMITH, Antony (2009). *Development and dispossession: the crisis of forced displacement and resettlement*. School for Advanced Research Advanced Seminar. New Mexico (EUA).
- SIGAUD, Lygia (1986). *Efeitos Sociais de Grandes Projetos Hidrelétricos*, Comunicação nº 9 – Museu Nacional.
- VAINER, Carlos (2008). Conceito de "Atingido": uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. (Org.). *Vidas Alagadas - conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. 1 ed. Viçosa: UFV, p. 39-63.
- WDC - World Commission on Dams (2000). *Barragens e Desenvolvimento: Um Novo Modelo para Tomada de Decisões*.
- ZHOURI, A; VALENCIO, N; OLIVEIRA, R; ZUCARELLI, M; LASCHEFSKI, K; SANTOS, A. F; (2016). *O desastre da Samarco e as políticas de afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social*. Série Mariana Artigos.

### Sobre a iniciativa

O Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas (GVces) e a International Finance Corporation (IFC) do Grupo Banco Mundial partem da convicção de que é possível aprimorar a trajetória de instalação e operação grandes empreendimentos na Amazônia. Com base em um amplo diálogo, no qual já se engajaram mais de 130 organizações, de diversos setores, a iniciativa busca consolidar aprendizados e propor diretrizes orientadas pela promoção do desenvolvimento local. Lançadas em março de 2017, um primeiro conjunto de diretrizes trazem o resultado das discussões de seis grupos de trabalho temáticos: Planejamento e Ordenamento Territorial; Instrumentos Financeiros; Capacidades Institucionais; Crianças, Adolescentes e Mulheres; Povos Indígenas, Comunidades Tradicionais e Quilombolas; e Supressão Vegetal Autorizada.

Após o lançamento, nova etapa da iniciativa foi inaugurada: disseminação e implementação do conjunto de diretrizes, internacionalização da tecnologia social de construção das diretrizes, além da constituição de grupo de trabalho adicional sobre Deslocamentos Compulsórios.

O GT sobre Deslocamentos Compulsórios tem como missão discutir gargalos e recomendações para a efetividade e garantia de direitos da população atingida durante o processo de instalação e operação de grandes projetos. Ao final diretrizes específicas para o tema deverão ser incorporadas ao conjunto dos materiais da iniciativa.

### Contato

Graziela Azevedo (GVces): [graziela.azevedo@fgv.br](mailto:graziela.azevedo@fgv.br)  
Diogo Bardal (IFC): [dbardal@ifc.org](mailto:dbardal@ifc.org)